



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 1150 del 4 dicembre 2019

Fascicolo n. 4370/2015

Oggetto: Affidamento del “Servizio di direzione lavori, contabilità e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione relativamente ai lavori di ripristino e messa in sicurezza dell’asse viario comunale di collegamento tra la SS212 e la SP Beneventana” (CIG 6204031058; CUP F27H14000210006).

Stazione appaltante: Comune di Reino (BN)

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione

nell’adunanza del 4 dicembre 2019;

Visto l’articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all’Autorità nazionale anticorruzione;

Visto il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

Visto il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;

Vista la relazione dell’Area Vigilanza, Ufficio Vigilanza Lavori;

CONSIDERATO IN FATTO

Con esposto acquisito al protocollo dell’Autorità al n. 114623 del 11.9.2015, trasmesso anche alla competente Procura della Repubblica, è stato segnalato il ricorrere di illeciti ed irregolarità nello svolgimento delle attività amministrative riferite all’ambito della contrattualistica pubblica presso il Comune di Reino.

In particolare, con riguardo alla procedura per l’affidamento di servizi tecnici di Direzione lavori, contabilità e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione dei lavori relativi al “Ripristino e messa in sicurezza dell’asse viario comunale di collegamento tra la SS212 e la SP Beneventana” l’esponente segnalava che la commissione di gara nominata dalla precedente Amministrazione era stata, di fatto, sostituita, integrandola con nuovi tecnici che in esito a valutazioni non propriamente corrette, avrebbero dichiarato la gara deserta; i servizi tecnici di cui trattasi sono così rimasti in capo all’Ufficio Tecnico comunale e, in particolare, al presidente della commissione, ing. G.R., da poco nominato dirigente del Servizio Tecnico del Comune di Reino e dipendente del comune di *[omissis]*.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Con successivo esposto acquisito al protocollo dell'Autorità al n. 118529 del 18.9.2015 il rappresentante dell'impresa [omissis], partecipante alla procedura di gara suddetta, ha rappresentato che la commissione di gara ha escluso del tutto illegittimamente tutti i concorrenti, richiamando un articolo della legge Regione Campania n. 3 del 27.2.2007 i cui contenuti afferiscono all'attività di progettazione e non di direzione lavori.

Con nota n. 149154 del 9.11.2015 l'Ufficio Vigilanza Lavori ha comunicato al Comune di Reino e al rappresentante legale dell'impresa [omissis] l'avvio dell'istruttoria.

Con ulteriore esposto acquisito al protocollo n. 3797 del 12.1.2016, anche questo trasmesso alla Procura della Repubblica, veniva ribadito il ricorrere di illeciti/irregolarità con riferimento agli appalti espletati dall'Amministrazione comunale, confermando relativamente alla procedura in oggetto quanto già evidenziato con precedenti esposti e segnalando ulteriormente che il comune ha affidato irregolarmente anche vari incarichi esterni di supporto al Direttore dei Lavori.

Con note acquisite al protocollo di questa Autorità al n. 157911 e 157917 del 23.11.2015 il Responsabile del Servizio Tecnico, ing. G.R., ha riscontrato la nota di avvio del procedimento.

Sulla base della documentazione acquisita in atti è stato conseguentemente possibile ricostruire il seguente quadro fattuale.

In data 13.4.2015 il Comune di Reino ha pubblicato il bando di gara per l'affidamento mediante procedura aperta con il criterio dell'offerta più vantaggiosa del "*Servizio di direzione lavori, contabilità e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione relativamente ai lavori di ripristino e messa in sicurezza dell'asse viario di collegamento tra la SS 212 e la SP Beneventana*" (CIG 6204031058; CUP F27H14000210006). L'importo a base di gara risulta essere pari a 204.000,00 euro; il Responsabile Unico del Procedimento è il dr. S.C..

Entro il termine previsto dal bando per la presentazione delle offerte - il 15.5.2015 - risultano pervenute n. 9 offerte.

La Commissione di gara, nominata con Determina UTC n. 57 del 20.5.2015 risulta così composta: arch. DC.C. (presidente), dr. C.S., geom. P.B.

Nella prima seduta del 21.05.2015 la medesima Commissione di gara ha, in particolare, deciso di sospendere le operazioni di gara in vista delle imminenti elezioni amministrative del 31.5.2015, accogliendo l'invito in tal senso formalmente avanzato con nota prot. 2507 sempre in data 21.5.2015 da parte di un consigliere comunale.

In data 10.6.2015 si sono dimessi, quali presidente e membro della commissione, rispettivamente l'arch. DC.C. e il dr. S.C..

Con avviso pubblico del 26.6.2015 è stata avviata da parte del Comune un'indagine per acquisire la disponibilità alla nomina quale componenti della medesima Commissione giudicatrice. Nel termine fissato sono pervenute due manifestazioni di interesse.

Con determina n. 74 del 25.7.2015 è stata pertanto nominata la nuova Commissione giudicatrice che è risultata così composta: ing. G.R. (responsabile dell'UTC, con funzione di presidente), geom. C.M. (dipendente Comune di [omissis]) e geom. A.P. (dipendente del Comune di [omissis]).

La nuova Commissione nell'espletamento delle proprie funzioni risulta essersi successivamente riunita il 30.07.2015, l'08.08.2015 e il 18.08.2015.

Nella seduta dell'08.08.2015 la Commissione ha, tra l'altro, dato lettura di quella parte del disciplinare (pag. 14) ove si chiarisce che la relazione tecnica che i partecipanti devono presentare in



Autorità Nazionale Anticorruzione

sede di gara “*deve contenere la metodologia specifica che si intende eseguire per lo svolgimento delle prestazioni oggetto dell’incarico, esplicitando l’analisi delle problematiche tecniche che dovranno essere affrontate durante l’esecuzione dei lavori*” e “*le proposte operative finalizzate alla risoluzione*”. Inoltre la Commissione ha ritenuto di prendere atto del fatto che quanto sopra trova riscontro nelle norme di cui all’art. 264 comma 3 lett. b) del dpr 207/10 e nella legge regionale Regione Campania n. 3/07 laddove si prescrive che “*nella progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche deve essere assicurato: a) la qualità del lavoro, servizio o fornitura nonché la sua idoneità prestazionale e funzionale; b) la manutenzione dell’opera realizzata, la durabilità dei materiali utilizzati e l’agevole controllo delle prestazioni nel tempo; c) il rispetto e la compatibilità con il contesto territoriale ed ambientale, nonché la conformità urbanistica; d) il miglioramento statico e strutturale dei beni di particolare pregio storico, artistico o architettonico ubicati in zone a rischio sismico, geologico o idrogeologico; e) la mitigazione degli effetti ambientali negativi, non eliminabili, prodotti dalla esecuzione del lavoro, del servizio o della fornitura, con particolare riferimento alla eliminazione o non riproposizione di barriere architettoniche; f) il rispetto delle norme, regolamenti, indirizzi, nazionali e regionali, emanati a tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro e sui cantieri edili; g) il massimo grado di reimpiego, tecnicamente compatibile, di materie derivanti anche dal recupero dei rifiuti*”.

Nell’ultima seduta di gara la Commissione, lette le relazioni presentate dai nove concorrenti, “*dà atto che l’incoerenza della relazione metodologica con quanto prescritto dal bando di gara rappresenta un elemento prevalente e preminente per l’esclusione dalla gara in quanto la stazione appaltante avrebbe voluto conoscere e premiare il concorrente che avrebbe offerto un servizio più aderente alle problematiche del territorio interessato dall’intervento in oggetto. La commissione preso atto di quanto sopra dichiara deserta la gara in quanto tutti i concorrenti hanno presentato una offerta tecnica non coerente con il bando di gara*”.

Con determinazione n. 89 del 20.8.2015 a firma dell’ing. G.R., responsabile, come sopra detto, anche del servizio tecnico comunale, sono stati approvati i quattro verbali di gara dando conferma della circostanza già rilevata nell’ambito del 4° verbale di gara circa il mancato esito della procedura medesima.

Con Determina n. 90 del 20.8.2015 sempre a firma dell’ing. G.R., veniva disposta in capo al medesimo tecnico, ing. G.R., la direzione dei Lavori dell’intervento de quo, disponendo inoltre la costituzione dell’ufficio di direzione lavori con figure professionali di supporto da individuare successivamente all’esterno dell’amministrazione con ricorso al mercato, in considerazione della carenza di personale interno.

Con Determinazione UTC n. 100 del 16.9.2015 è stata poi stabilita la composizione dell’ufficio di direzione lavori che, oltre all’ing. G.R. in qualità di D.L., avrebbe dovuto ricomprendere: n. 1 direttore operativo con funzione di regolarizzazione della parte catastale, n. 1 direttore operativo specialista nel settore strutturale e geotecnico, n. 1 ispettore di cantiere con funzioni di contabilizzatore, disponendo l’espletamento delle relative procedure selettive, nonché l’indizione - con le medesime modalità di selezione di professionista cui affidare l’incarico - di procedura per la scelta del collaudatore statico e tecnico-amministrativo.

Di pari data è l’avviso esplorativo per la selezione di tali figure professionali.

Con successive Determinazioni UTC n. 104-105-106-107 del 1.10.2015 sono stati attribuiti i detti incarichi professionali a quattro distinti tecnici, mediante affidamento diretto, rispettivamente per i seguenti importi: 39.250,00 euro, 38.950,00 euro, 39.355,00 euro, 24.755,00 euro.



Autorità Nazionale Anticorruzione

CONSIDERATO IN DIRITTO

Dalla ricostruzione fattuale sin qui eseguita ed in esito all'esame degli atti del procedimento vengono in rilievo i seguenti profili di anomalia e criticità:

- a) Un primo profilo di criticità si rinviene nel fatto che il dr. S.C. risulta essere stato nello stesso periodo di tempo, sia Responsabile Unico del Procedimento che componente della prima Commissione giudicatrice, in violazione dell'art. 84, comma 4 del d.lsg. n. 163/06. Si rileva, al riguardo, che una situazione del tutto analoga si è verificata in coincidenza della gara di appalto per l'affidamento dei "Lavori di ripristino e messa in sicurezza dell'asse viario comunale di collegamento tra la SS212 e la SP Beneventana" (gara indetta con bando del 30.6.2014 e aggiudicata in data 3.8.2015 all'ATI [omissis] per l'importo di 2.861.750,00 euro). Anche in tal caso, infatti, il RUP risultava essere il dr. S.C., risultando la Commissione di gara composta dall'arch. DC.C. (presidente), dal dr. S.C. e dal geom. P.B.. Con la Deliberazione n. 1373/2016, cui si rimanda per il merito, questa Autorità ha censurato sia la contemporanea attribuzione del ruolo di RUP al dr. S.C. che di componente della Commissione di gara sia, più in generale, l'operato della commissione medesima.
- b) Un ulteriore profilo di anomalia risiede nella sospensione delle attività disposta dalla prima Commissione nella prima seduta di gara del 21.5.2015. Nel relativo verbale si legge che il Presidente della Commissione *"prima di passare alla verifica di ammissibilità dei concorrenti in ordine di presentazione delle offerte ed alla conseguente apertura delle stesse, dà lettura della nota del consigliere [omissis], pervenuta in data 21 c.m. ed acquisita al prot. n. 2507, che si allega al presente verbale, con la quale si invita a sospendere la procedura di gara nella considerazione delle imminenti elezioni amministrative previste per il 31.5.2015 e dal momento che non si ravvisano motivi di urgenza tali da giustificare la prosecuzione. La Commissione prende atto dell'informativa suddetta e dopo un'attenta valutazione decide di rinviare il prosieguo delle operazioni di gara"*. Al riguardo il Consiglio di Stato (Sezione IV - Sentenza 05/10/2005 n. 5360) afferma che *"La commissione di gara è un organo straordinario e temporaneo dell'amministrazione aggiudicatrice e non già una figura organizzativa autonoma e distinta rispetto ad essa, la cui attività acquisisce rilevanza esterna solo in quanto recepita ed approvata dagli organi competenti della predetta amministrazione appaltante. Infatti, essa svolge compiti di natura essenzialmente tecnica, con funzione preparatoria e servente, rispetto all'amministrazione appaltante, essendo investita della specifica funzione di esame e valutazione delle offerte formulate dai concorrenti, finalizzata alla individuazione del miglior contraente possibile, attività che si concreta nella c.d. aggiudicazione provvisoria"*. Tale attività, per la sua natura essenzialmente tecnica, è affidata ad esperti del settore ed è da questi svolta con autonomia e indipendenza di giudizio. Pertanto non appare conforme ai principi regolanti l'attività di una Commissione di gara pubblica l'operato della prima Commissione, presieduta dall'arch. DC.C., che ha deciso di sospendere le operazioni della medesima in vista delle elezioni amministrative oramai prossime sulla base di una mera richiesta da parte di Consigliere comunale in assenza di adeguata motivazione e considerazione.
- c) La seconda commissione giudicatrice, presieduta dall'ing. G.R., nel verbale dell'8.8.2015 richiama sia l'art. 264 comma 3 lett. b) del dpr 207/10 sia la legge regionale Regione Campania n. 3/07. Orbene, si rileva al riguardo che quest'ultima norma non è richiamata nel Disciplinare di gara (art.14, punto d). Ma soprattutto, si rileva che il testo normativo richiamato è estratto dall'art. 12 di tale norma regionale, rubricato "Progetti e livelli di progettazione", che specifica per l'appunto i



Autorità Nazionale Anticorruzione

principi ai quali deve conformarsi una corretta attività di progettazione: *“Il progetto è il documento tecnico-economico costituito da un insieme di elaborati coordinati ed individuati dalla Giunta regionale con disciplinare tecnico, le cui caratteristiche e i cui specifici contenuti dipendono dal livello di definizione di volta in volta richiesto in funzione della natura dei lavori oggetto di appalto, in modo da assicurare comunque il rispetto delle finalità di cui alla presente legge. La progettazione, in armonia con le finalità di cui all’articolo 1, assicura: a) la qualità del lavoro, servizio o fornitura nonché la sua idoneità prestazionale e funzionale; b) la manutenzione dell’opera realizzata, la durabilità dei materiali utilizzati e l’agevole controllo delle prestazioni nel tempo; c) il rispetto e la compatibilità con il contesto territoriale ed ambientale, nonché la conformità urbanistica; d).....”*.

Non appare pertanto conferente il richiamo di questa norma nell’ambito di una procedura finalizzata a valutare i requisiti delle attività di direzione lavori e contabilità.

- d) L’ing. G.R., nella sua nota di riscontro all’Autorità n. 157911 del 23.11.2015, sostiene che *“in sede di gara è stato accertato che nessun concorrente ha offerto una miglioria rispetto alla ordinaria attività di direzione lavori e non ha evidenziato la necessità che l’intervento imponesse la presenza di specialisti nel settore geotecnico, nel settore paesaggistico e in quello catastale. Da quanto sopra sinteticamente rilevato la commissione ha ritenuto di dover attuare un provvedimento di esclusione in quanto le offerte sono risultate incoerenti con le prescrizioni del bando di gara che tra l’altro come sopra specificato è risultato vizioso”*. Al riguardo pare opportuno rilevare che il disciplinare di gara all’art. 16 stabilisce i *“Criteri e modalità di aggiudicazione”*; gli elementi qualitativi (cui assegna complessivamente 80 punti su 100) sono articolati in quattro subcriteri. Il subcriterio 2a), in specifico, concerne genericamente *“L’illustrazione degli aspetti qualificanti delle prestazioni che si intende fornire e la formulazione di proposte operative finalizzate alla risoluzione delle problematiche evidenziate”*. Con riguardo a tale punto il disciplinare non fa riferimento a *“migliorie”* da apportare ma solo specifica che *“sarà considerata migliore quella documentazione che illustra in modo più preciso, più convincente e più esaustivo quanto richiesto”*. Pertanto, è da ritenersi che l’esclusione operata dalla commissione nell’ambito del verbale di gara n. 4 in data 18.08.2015, di tutti e nove i soggetti partecipanti alla procedura selettiva, sia stata effettuata in base a criteri valutativi non chiaramente preindividuati nel bando di gara e in difetto di ragionevole, chiara e specifica motivazione. Infine, è appena il caso di rilevare - pur astruendo da specifiche valutazioni di merito sulla documentazione prodotta in sede di gara, rientranti nella competenza e nella responsabilità della Commissione - che dall’esame delle relazioni tecniche non si appalesano le macroscopiche non conformità alle richieste formulate nel disciplinare nei sensi seguenti *“illustrazione della metodologia specifica che si intende eseguire per lo svolgimento delle prestazioni oggetto dell’incarico e come si vuole organizzare la direzione lavori, misurazione e contabilità, assistenza al collaudo, coordinamento sicurezza in fase di esecuzione”* e poste alla base dell’operata esclusione.

Tutto ciò rilevato e considerato

DELIBERA

- 1) di ritenere la contemporanea presenza del dr. S.C. quale RUP dell’intervento e quale componente della prima Commissione di gara in violazione dell’art. 84 comma 4 del d.lgs. 163/06, laddove, a garanzia della rigida separazione tra la fase di preparazione della documentazione di gara con quella di valutazione delle offerte, si prescrive che *“I commissari diversi dal Presidente non devono aver svolto né*



Autorità Nazionale Anticorruzione

possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta”;

- 2) di ritenere la sospensione delle attività della prima Commissione di gara priva di adeguata motivazione e in contrasto con i principi di autonomia e indipendenza di giudizio cui deve essere improntato l'operato delle Commissioni giudicatrici;
- 3) di ritenere l'esclusione delle offerte fatte pervenire dagli operatori economici nei termini previsti dal bando di gara da parte della relativa commissione operata in base a elementi/criteri di valutazione non previsti specificatamente dalla lex specialis della gara medesima e in difetto di ragionevole, chiara e specifica motivazione.

Dà mandato all'Ufficio Vigilanza Lavori di trasmettere la presente delibera all'Amministrazione comunale di Reino nella persona del RUP, dell'RCPT e del Sindaco, richiedendo contestualmente notizie aggiornate sullo svolgimento del servizio de quo e sullo stato di avanzamento dei relativi lavori.

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 30 dicembre 2019

Il Segretario
Maria Esposito